Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 156 Voorstel van wet van het lid Schouten tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Huisvestingswet 2014 en de Woningwet (aanvulling van de opzeggingsgrond dringend eigen gebruik voor de tijdelijke huisvesting van jongeren)

Nr. 4 ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 mei 2015 en de reactie van de indiener d.d. 29 juni 2015, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering is cursief afgedrukt.

Het voorstel brengt enkele wijzigingen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek aan die beogen om tijdelijke huurcontracten mogelijk te maken voor jongeren. Hiermee kan een verhuurder een huurovereenkomst voor de duur van maximaal 5 jaar, met de mogelijkheid van verlenging tot 7 jaar, aangaan met een jongere van 18 tot 28 jaar. Gedurende de tijdelijke huur blijft de jongere ingeschreven staan als woningzoekende, waardoor inschrijfduur kan worden opgebouwd. Met het voorstel wordt beoogd de doorstroming in de woningen die bedoeld zijn voor jongeren te bevorderen om zo deze woningen sneller opnieuw beschikbaar te krijgen voor de doelgroep.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderkent de moeilijkheden die jongeren hebben bij het betreden van de woningmarkt. Het voorstel kan dan ook een positieve bijdrage leveren aan de aanpak van deze problematiek. De Afdeling wijst erop dat voorkomen moet worden dat met het voorstel de problematiek van de huisvesting van jongeren verschuift in de tijd tot het moment dat het tijdelijke contract is afgelopen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen. Tevens adviseert de Afdeling om de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) te consulteren over het voorstel.

De indiener is blij dat de afdeling de moeilijkheden die jongeren hebben bij het betreden van de woningmarkt onderkent en dat de afdeling van mening is dat het voorstel een positieve bijdragen kan leveren aan de aanpak van deze problematiek.

De indiener begrijpt de zorg dat de problematiek van de huisvesting van jongeren verschuift in de tijd tot het moment dat het tijdelijke contract is afgelopen. Veel jongeren zullen echter een inkomenssprong maken of

kst-34156-4
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

gaan samenwonen. Een groot deel kan na afloop van het jongerencontract een woning huren of kopen in de vrije sector. Jongeren die een laag inkomen houden blijven aangewezen op sociale huur. Indiener is echter van mening dat door het behoud van de inschrijfduur (artikel II en III van het wetsvoorstel) en de mogelijkheid om te verlengen (artikel 274a lid 4 van het Burgerlijk Wetboek) ook deze jongeren voldoende mogelijkheden hebben voor het tijdig vinden van een andere sociale huurwoning. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De indiener heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geconsulteerd over het voorstel en de memorie van toelichting ook op dit punt aangevuld.

1. Effectiviteit

Het voorstel heeft als doel de doorstroming van jongeren op de woningmarkt te bevorderen. Het aanpakken van dit probleem is wenselijk. Het wetsvoorstel richt zich echter slechts op een deelprobleem van de bredere problematiek van de woningmarkt. Hierdoor rijst de vraag naar de doorstroming van de jongeren na afloop van het tijdelijke contract. Zo blijkt uit de evaluatie van het jongerencontract in Amsterdam dat jongeren met een tijdelijk contract niet erg positief zijn over hun kansen op vervangende woonruimte als het contract eindigt.[1] *In de evaluatie door RIGO van het Amsterdamse experiment met jongerencontracten staat: «Een groot vraagteken is hoe realistisch de veronderstelling is dat de huurders met een tijdelijk contract rond hun 26^e^ verjaardag probleemloos kunnen doorstromen. Ook het netto effect op de doorstroming op de woningmarkt als geheel is nog onduidelijk».*[2]

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag waar jongeren heen gaan na beëindiging van het jongerencontract.[3] *Gelet op de lange inschrijfduur die in sommige gemeenten nodig is om in aanmerking te komen voor een reguliere sociale huurwoning, is niet zeker dat jongeren hiervoor in aanmerking kunnen komen.*[4] *In de vrije sector zijn de huren zo hoog dat dit voor veel mensen geen perspectief geeft.*[5] *Vanwege het huidige financiële klimaat wordt er bovendien minder geïnvesteerd in het bouwen van woningen in het segment boven de sociale huurwoningen. Ten slotte is het de vraag of voor deze groep jongeren na afloop van het tijdelijke contract het kopen van een woning een optie is, nu eisen voor het verkrijgen van een hypotheek zijn aangescherpt en deze groep geconfronteerd wordt met een arbeidsmarkt waarbij vaste contracten zeldzamer worden.*[6] *De enkele passage in de toelichting over de mogelijkheden die jongeren hebben om na afloop van het tijdelijke contract een*

---

[1] Sleurink, M. (2013) Jongerenhuisvesting in Amsterdam: een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen, verwachtingen en toekomstperspectieven van jongeren woonachtig in jongerenwoningen van Stadgenoot, Amsterdam.

[2] RIGO (2014) Jongerenwoningen op de Amsterdamse woningmarkt Analyse van vraag en aanbod.

[3] Uit onderzoek blijkt dat 62% van degenen die een sociale huurwoning verlieten, opnieuw een sociale huurwoning betrekken. 11% verhuist naar een vrijesectorwoning en 29% naar een koopwoning. Platform 31, Tijdelijke verhuur en beschikbaarheid, mei 2014, blz. 15.

[4] Uit de cijfers van de gemeente Amsterdam blijkt dat hiervoor een gemiddelde inschrijfduur van 11,4 jaar nodig is, gemeente Amsterdam, Bureau Onderzoek en Statistiek, Basismeetset 2014, blz. 271.

[5] Zoals de gemeente Amsterdam aangeeft brengt de overstap van de gereguleerde huur naar de vrije huur mee dat de huurprijs van maximaal € 699 doorschiet naar minimaal € 900 tot 1000 huur, brief van de gemeente Amsterdam aan Minister Blok inzake maatwerk (pilot) Amsterdam – Utrecht van 25 februari 2014.

[6] Zie bijvoorbeeld de reactie van de Stichting Utrechtse Woningcorporaties van 4 november 2014 op het wetsvoorstel tijdelijke huur en de reactie van de Bond Precaire Woonvormen van 5 november 2014.

andere woning kunnen vinden, gaat onvoldoende in op de hierboven geschetste aspecten.[7]

Gelet op deze onzekerheid over de mogelijkheden om na afloop van de tijdelijke huur een geschikte woning te vinden, rijst de vraag of met het voorstel het probleem van de huisvesting van jongeren niet wordt verschoven. Indien dat het geval zou zijn, is het de vraag hoe effectief het voorstel is in het aanpakken van het geschetste probleem, tegen de achtergrond van de bredere problematiek van de woningmarkt.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

De indiener meent dat deze vragen van de Afdeling allemaal terug te leiden zijn tot de vraag uit de inleiding of de problematiek van huisvesting van jongeren niet in de tijd verschuift tot het moment dat het tijdelijke contract is afgelopen.

Indiener onderkent dat er momenteel veel vraagstukken zijn op de woningmarkt die elkaar beïnvloeden zoals wachtlijsten in de sociale huursector, financieringsmogelijkheden door strengere hypotheekregels, gebrekkige doorstroming en de stagnatie in de bouw.

Het is begrijpelijk dat jongeren die bijna aan het eind komen van hun tijdelijke huurcontract zich zorgen maken over de mogelijkheden die ze hebben als ze de jongerenwoning moeten verlaten. Overigens is het onderzoek waar de Afdeling in dit verband naar verwijst gebaseerd op 13 diepte interviews met jongeren. Het onderzoek pretendeert dan ook niet representatief te zijn. Wel heeft de indiener, juist gezien genoemde zorgen de mogelijkheid van verlenging van het jongerencontract met twee jaar opgenomen in het wetsvoorstel. Voorts blijkt uit onderzoek van dezelfde onderzoeker overigens ook dat de meeste jongeren de tijdelijkheid voor lief nemen en voornamelijk blij zijn met het feit dat ze dankzij tijdelijke contracten een betaalbare woning kunnen huren.[8] Voor veel jongeren is tijdelijkheid van huurcontracten geen taboe meer.[9] Jongeren hebben zelf de keuze om te kiezen voor het jongerencontract. Andere jongeren kiezen er voor langer te wachten op een regulier huurcontract of zoeken andere alternatieven zoals het delen van een woning.

Hoe realistisch de veronderstelling is dat de huurders met een tijdelijk contract rond hun 26^{e} verjaardag probleemloos kunnen doorstromen is lastig aan te geven. De genoemde evaluatie van RIGO van het Amsterdamse experiment is een tussenevaluatie omdat de eerste deelnemers aan dit experiment nog niet aan het eind van de looptijd van hun huurcontract zijn. Wel wijst indiener er op dat de doelgroep van dit experiment op een jongere leeftijd de tijdelijke huurwoning moet verlaten dan in het voorliggende wetsvoorstel. Tijdelijke jongerencontracten zijn in het experiment exclusief bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar. Zij mogen een jongerenwoning huren, op voorwaarde dat ze die uiterlijk zes maanden na hun 26ste verjaardag weer verlaten. In het voorliggende wetsvoorstel is de doelgroep 18 tot 28 jaar en is de huurtermijn 5 jaar met een mogelijkheid dit te verlengen met twee jaar. Dat betekent dat jongeren die van het voorgestelde jongerencontract gebruik maken langer in de woning kunnen zitten en dus ook meer

---

[7] Toelichting, paragraaf 3, Doelgroep jongerencontract.

[8] M. Sleurink, Amsterdam slachtoffer van eigen succes? In: Rooilijn, jrg. 46, nr. 6, 2013, pp. 404–411 http://archief.rooilijn.nl/download?type=documentcomplete&identifier=513899

[9] Sleurink, M. (2012) The transformation of the Amsterdam housing market and how young adults respond to declined access to housing, masterscriptie Urban geography, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, http://dare.uva.nl/cgi/arno/show.cgi?fid=468292

inschrijfduur hebben kunnen opbouwen en dus meer kans hebben om probleemloos door te stromen. De jongere die al op zijn 18e gebruik maakt van het voorgestelde jongerencontract maakt na afloop van dit contract goede kans op een reguliere sociale huurwoning, maar kan in het uiterste geval ook doorstromen naar een andere woning met een jongerencontract.

Het netto effect op de doorstroming op de woningmarkt als geheel is inderdaad nog onduidelijk. Dit effect zal pas geruime tijd na invoering van dit wetsvoorstel kunnen worden bezien. Ook het experiment in Amsterdam loopt nog te kort om uitspraken te kunnen doen over de structurele effecten. Het is uiteraard van belang deze effecten goed te monitoren en te evalueren waarbij rekening wordt gehouden met de grote verschillen in de woningmarkt tussen verschillende regio's.

Indiener wijst er ook op dat het aantal huishoudens met een laag inkomen met name onder hoog opgeleiden fors daalt rond het dertigste levensjaar. Een grote groep is dus slechts tijdelijk aangewezen op sociale huur maar komt hiervoor in een woningmarkt als Amsterdam moeilijk aan bod gezien de wachtlijsten[10]. Juist voor deze groep biedt dit wetsvoorstel een oplossing.

Het is inderdaad van belang waar jongeren heen gaan na beëindiging van het jongerencontract. De Afdeling verwijst hiervoor naar een onderzoek van Platform31 dat stelt dat 62% van degenen die een sociale huurwoning verlaten opnieuw in een sociale huurwoning trekken. Dit betreft echter een cijfer voor de hele sociale huursector en niet specifiek voor jongeren. Bovendien zijn tijdelijke contracten ook bedoeld om een woning weer sneller beschikbaar te maken voor de doelgroep. Dat wordt niet alleen bereikt bij doorstroming naar een vrije sector of koopwoning, maar ook bij doorstroming naar een andere sociale huurwoning. Dat een deel van de huurders doorstroomt naar een andere sociale huurwoning is vaak zelfs ook vanuit de optiek van de huurder wenselijk bijvoorbeeld als het gaat om een jongere die begint in een jongerenwoning, een gezin sticht en doorstroomt naar een grotere sociale huurwoning.

Indiener erkent dat het genoemde percentage wel een indicatie is dat voor een groot deel van de huurders in de sociale huursector tijdelijke contracten niet het aangewezen instrument zijn om doorstroming naar vrije sector huur of koop te bevorderen. Indiener verwijst hierbij naar de discussies over scheefwonen en de maatregelen die hiervoor zijn genomen (verhoging van de huur op basis van inkomen).

De indiener verwacht dat het wetsvoorstel ook een extra prikkel is voor jongeren om sneller door te stromen naar woningen in een ander segment (vrije sector of koop). In de huidige situatie vinden jongeren vaak pas later een sociale huurwoning, maar blijven hier ook langer wonen omdat de prikkel om door te stromen beperkt is. Een huurder met een jongerencontract staat na 5 of 7 jaar echter voor de keuze om door te stromen naar een andere sociale huurwoning, indien hij daarvoor in aanmerking komt op grond van zijn inkomen, of een vrije sector of koopwoning.

De Afdeling wijst terecht op de situatie op de Amsterdamse woningmarkt waar een tekort is aan woningen vlak boven de liberaliseringsgrens. Dit probleem valt buiten de kaders van dit wetsvoorstel. Wel wijst indiener er

[10] P. Hoetjes en B. Wortman, «Toegang tot de stad met het vijfjarencontract», In: Rooilijn, jrg. 46, nr. 6, 2013, pp. 412–419, http://archief.rooilijn.nl/download?type=documentcomplete&identifier=513899

op dat de verwachting is dat door de nieuwe regels in de Woningwet voor toegelaten instellingen deze markt zich de komende jaren zal ontwikkelen.

Wat betreft de mogelijkheden voor jongeren op de koopmarkt is indiener van mening dat naast de strengere hypotheekregels er voor jongeren momenteel ook een voordeel is als gevolg van de lage stand van de hypotheekrente. Hierdoor is de positie van deze jongeren gunstiger dan jongeren die 8 jaar geleden een huis kochten en nu vaak een hypotheek hebben die onder water staat en bij verkoop een restschuld hebben. Jongeren ondervinden daarnaast ook de gevolgen van de huidige arbeidsmarkt. Ook dit valt echter buiten de kaders van dit wetsvoorstel. Dit probleem is er ook voor jongeren als het jongerencontract niet ingevoerd zou worden.

Op de vraag of het wetsvoorstel niet leidt tot verschuiving van het probleem van de huisvesting van jongeren is indiener al ingegaan in de inleiding van deze reactie. De indiener is er van overtuigd dat het voorstel gaat bijdragen aan het aanpakken van de geschetste problemen voor jongeren op de woningmarkt. Indiener wijst er op dat na de introductie van de campuscontracten de wachttijd voor studenten voor een studentenkamer is gedaald.

2. Consultatie VNG

Uit de toelichting blijkt dat verschillende instanties geconsulteerd zijn over de startnotitie met de kaders van het voorstel. Hierbij wordt niet vermeld of de VNG over het voorstel geconsulteerd is. De regering is op grond van de bestuursafspraken 2011–2015 verplicht de VNG in de gelegenheid te stellen een bestuurlijke reactie te geven op voorstellen voor regelgeving met relevantie voor decentrale overheden. Deze verplichting richt zich niet tot Tweede Kamerleden die een initiatiefvoorstel aanhangig maken. Aangezien het hier een terrein is dat ligt binnen de huishouding van de gemeente en gemeentebesturen bij het opstellen van de huisvestingsverordening hiermee rekening moeten houden, acht de Afdeling het in dit geval van belang dat de VNG over het voorstel advies uit kan brengen. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of de VNG over het voorstel is geconsulteerd en de resultaten daarvan weer te geven. Indien de VNG niet is geconsulteerd adviseert de Afdeling om dit alsnog te doen.

De indiener heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geconsulteerd over het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
(get.) Wiebenga

Schouten